

Taxa de ocupação de terrenos de marinha: fato gerador, procedimento de cobrança e prescrição

Autor: Marcelo Adriano Micheloti

Juiz Federal Substituto

publicado em 30.10.2009

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

Resumo

O estudo aborda a natureza da taxa de ocupação, o que gera a obrigação de pagá-la, como e quando deve agir a União para o seu recebimento. Analisando as leis de regência foi possível identificar o rumo a ser trilhado. Quem se aproveita de um terreno de marinha deve responder pela obrigação de pagar a respectiva taxa de ocupação. Para essa cobrança, a União deve lançar mão de procedimentos administrativos, os quais devem ser distintos para quem já está inscrito e para aqueles que ainda não foram. Para tanto, há necessidade de obedecer aos prazos decadencial e prescricional.

Sumário: Introdução. 1 Natureza jurídica da taxa de ocupação e fato gerador. 2 Procedimento de inscrição e de cobrança. 3 Prazos da prescrição e da decadência. 4 Início do prazo prescricional. Conclusão. Referências bibliográficas.

Palavras-chave: Terrenos de marinha. Taxa de ocupação. Efetiva ocupação. Procedimento de cobrança. Prescrição.

Introdução

A taxa de ocupação é uma retribuição devida pelo aproveitamento de terreno de marinha. Dentre as várias controvérsias judiciais acerca do tema, foram escolhidas para abordagem neste texto as relativas ao seu fator gerador, ao procedimento de cobrança e à prescrição (prazo de ocorrência e seu início).

Controvertem-se as decisões se a inscrição no Serviço de Patrimônio da União (SPU) é suficiente para manter a obrigação de pagamento, bem como se o prazo prescricional anterior à Lei nº 9.636/1998 é de cinco ou de vinte anos.

Com relação ao início do prazo prescricional, há necessidade de se averiguar a devida aplicação dos termos dispostos na legislação.

O texto tem a finalidade de delimitar o que leva à sujeição da cobrança da taxa de ocupação, quais os procedimentos que devem ser seguidos para a cobrança, qual o tempo que a Administração dispõe para tanto e quando é que ele se inicia.

1 Natureza jurídica da taxa de ocupação e fato gerador

A taxa de ocupação não tem natureza tributária (Lei nº 4.320/1964, artigo 39, § 2º). Trata-se de receita patrimonial em virtude da utilização de um bem de propriedade da União por um terceiro.

O Decreto-Lei nº 9.760/1946 estabeleceu que mesmo os ocupantes sem título são obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação (artigo 127). Para a cobrança, há necessidade de inscrição administrativa dos ocupantes, mediante processo administrativo específico (Lei nº 9.636/1998, artigo 7º, § 3º), o qual deve ser feito **[1]** *ex officio* ou **[2]** a pedido do ocupante (Decreto-Lei nº 9.760/1946, artigo 128). Os

ocupantes devem ser notificados do cadastramento, e a cobrança retroage ao início da ocupação (redações original e atual do artigo 128 do Decreto-Lei nº 9.760/1946).

A inscrição da ocupação é ato administrativo precário e pressupõe efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante (Lei nº 9.636/1998, artigo 7º).

Disso se conclui que é o efetivo aproveitamento (posse) do terreno de marinha que dá causa à obrigação de pagar a taxa de ocupação. Esse entendimento serve tanto para o período anterior**(1)** quanto ao posterior à Lei nº 9.636/1998,**(2)** uma vez que esta acrescentou o § 4º ao artigo 3º do Decreto-Lei nº 2.398/1987,**(3)** dispondo que cabe ao adquirente requerer ao Serviço de Patrimônio da União (SPU) a alteração dos registros cadastrais.

Dessa forma, nas hipóteses em que não tenha havido a devida comunicação ao SPU por parte do adquirente, não pode a pessoa ainda cadastrada como ocupante ser responsável pelo pagamento da taxa pelo simples fato de ainda restar a inscrição em seu nome. Se à União é reconhecido o direito (dever) de cobrar a taxa desde o início da ocupação, ao tomar conhecimento, por qualquer modo, de que houve a transferência de fato da ocupação, deve abrir processo administrativo, de ofício, para inscrição do novo ocupante. Este será responsável pela taxa desde a data do início da ocupação, que, obviamente, coincidirá com o final da ocupação do anterior.

O fato de a União não ser cientificada acerca da transferência entre particulares não modifica a disposição legal que determina a incidência da taxa para quem efetivamente se aproveita do terreno, impondo que faça a cobrança desde quando se iniciou a ocupação. Adotar o entendimento de que a ausência de alteração da inscrição é, por si só, geradora da obrigação de permanecer pagando a taxa de ocupação poderia levar à cobrança de duas taxas de ocupação relativas ao mesmo exercício, resultando em duplicidade de recebimento (locupletamento indevido).

Portanto, em eventual execução fiscal ajuizada contra o ainda inscrito, em que haja a prova de que houve a transferência e que o alienante não fez qualquer informação à SPU, os embargos devem ser julgados procedentes para reconhecer a ilegitimidade daquele. No entanto, não deverão ser fixados honorários advocatícios em favor do executado, utilizando-se o mesmo raciocínio dos embargos de terceiro sem resistência.**(4)**

2 Procedimento de inscrição e de cobrança

Em relação ao procedimento de cobrança, dispõe o § 6º do artigo 7º da Lei nº 9.636/1998 que os créditos originados da ocupação serão lançados após concluído o processo administrativo correspondente. A visualização da notificação DPU/DCR/SC nº 290/96, de 18.06.1996 (integrante dos autos do processo nº 2003.72.08.011797-8), permite comprovar na prática esse dispositivo: ela informa ao ocupante o deferimento do pedido de inscrição de ocupação, com a apuração de taxas desde o início da ocupação, fazendo acompanhar-se de um DARF para o respectivo pagamento.

Depois de ter havido a inscrição, o ocupante recebe anualmente a guia bancária para pagamento da taxa de ocupação referente ao respectivo exercício. Não paga na data fixada, a Gerência Regional do Patrimônio da União notifica o ocupante, por correio ou por edital, para que apresente o comprovante de pagamento ou liquide o débito, sob pena de inscrição no CADIN e na Dívida Ativa (dados colhidos nos autos do processo nº 2008.72.08.000869-5).

Portanto, são duas situações distintas no procedimento administrativo de cobrança: [1] quem ainda não estava inscrito; [2] quem já está inscrito. Na primeira hipótese, há necessidade de processo administrativo para se definir seus elementos (pessoal, material, espacial e temporal), notificando-se o ocupante para o pagamento. Na segunda, o procedimento

anualmente resume-se à atualização**(5)** do valor (se for o caso) e à emissão das guias que são enviadas aos ocupantes.

3 Prazos da prescrição e da decadência

Antes da Lei nº 9.636/1998, não havia dispositivo expresso acerca da prescrição dos créditos decorrentes da ocupação. Essa lei passou a vigor em 18.05.1998 e fixou no artigo 47 que o prazo seria de cinco anos.**(6)** Com a Medida Provisória nº 1787, publicada no DOU de 30.12.1998, criou-se um prazo de decadência para constituição do crédito e manteve-se o prazo de prescrição de cinco anos.**(7)** Referida norma foi reeditada e, posteriormente, revogada pela MP nº 1.856-7/1990, a qual foi convertida na Lei nº 9.821/1998,**(8)** com vigência a partir de 24.08.1999. Por força da Lei nº 10.852/2004 (DOU de 30.03.2004), o artigo 47 foi novamente alterado para fixar prazo decadencial de dez anos, mantendo-se o prescricional de cinco anos.**(9)**

Com relação ao período anterior à Lei nº 9.636/1998, ou seja, anterior a 18.05.1998, existem decisões afirmando que, como não havia fixação expressa de prazo para a prescrição, deve ser adotado o prazo do Código Civil de 1916 (20 anos).**(10)**

No entanto, outras decisões proclamam o caráter de Direito Administrativo da cobrança e aplicam o prazo prescricional de cinco anos, com base no artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932.**(11)** A própria Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça tem precedente nesse sentido, cujo julgamento ocorreu quatro meses antes daquele indicado acima.**(12)**

Entendo que a razão está com aqueles que proclamam a utilização do Decreto nº 20.910/1932, e não o Código Civil de 1916, pois nítido o caráter administrativo, e não o privado. Ensinava Hely Lopes Meirelles:
(13)

“A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação. Não se confunde com a prescrição civil, nem estende seus efeitos às ações judiciais [...], pois é restrita à atividade interna da Administração e se efetiva no prazo que a norma legal estabelecer. Mas, mesmo na falta de lei fixadora do prazo prescricional, não pode o servidor público ou o particular ficar perpetuamente sujeito à sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito, o STF já decidiu que ‘a regra é a prescritibilidade’. Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174).”

Para outros créditos não tributários, o STJ tem entendido que o prazo prescricional, quando não há previsão específica, é de cinco anos, com base no Decreto nº 20.910/1932.**(14)** Além disso, há uma **padronização** pelo Legislador quando estabelece prazos específicos para cobrança de créditos administrativos, sempre estabelecendo o prazo de cinco anos, **(15)** o que vem contrariar ainda mais a ideia da adoção do prazo vintenário para o período anterior à Lei nº 9.636/1998. Sendo assim, temos o seguinte quadro acerca dos prazos:**(16)**

Períodos	Prescrição	Decadência
Antes de 18.05.1998 (Dec. 20.910/1932)	5 anos	Sem previsão
18.05.1998 (Lei 9.636/1998) até 29.12.1998 (MP 1787)	5 anos	Sem previsão

30.12.1998 (MP 1787) até 29.03.2004 (Lei 10.852/2004)	5 anos	5 anos
30.03.2004 (Lei 10.852/2004)	5 anos	10 anos

Em relação ao aumento do prazo decadencial, este somente pode atingir as situações ocorridas durante a vigência da norma que o estabeleceu, conforme decidiu o STJ.(17)

4 Início do prazo prescricional

Com Agnelo Amorim Filho(18) ficou esclarecido que a decadência diz respeito aos direitos potestativos,(19) os quais estão presentes nas ações constitutivas (positivas ou negativas).(20) Já a prescrição envolve os direitos a uma prestação (positiva ou negativa), pois somente eles são suscetíveis de lesão ou de violação. Assim, diz respeito às ações condenatórias.(21)

Com base nas lições de Savigny e Câmara Leal, Agnelo Amorim Filho conclui que a ameaça ou a lesão ao direito é o termo inicial do prazo de prescrição, pois são o que dão origem a uma ação.(22) Com o Código Civil de 2002 positivou-se que a prescrição atinge a pretensão (artigo 189).(23)

No caso da taxa de ocupação, quando ocorre a lesão ao direito da Fazenda Pública?

A redação do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não fazia menção ao início do prazo prescricional. Com a redação dada pela Lei nº 10852/2004, seu inciso II estabelece a contagem a partir do lançamento. O Legislador deve ter buscado inspiração no artigo 142 do Código Tributário Nacional.(24) Mesmo não se tratando de crédito tributário, não há inconveniente em adequar o entendimento que se tem do lançamento tributário para este caso de crédito não tributário.

Tratando sobre o lançamento tributário, importante e pertinente a distinção feita por JAMES MARINS:(25)

“Embora revestido de finalidade estritamente tributária, o lançamento é **ato administrativo**. Esse ato, como visto, será muitas vezes precedido de procedimento preparatório, que é denominado de **procedimento de lançamento**. Esse ato administrativo tributário reveste-se de vários atributos, como o de estancar a fluência do prazo decadencial, e tem a virtude de ensejar a exigibilidade administrativa e, subsequentemente, uma vez inscrita a obrigação lançada em dívida ativa, propiciar a exequibilidade (que é necessariamente judicial) da obrigação tributária. [...] A locução genérica **lançamento** oculta duas realidade jurídicas distintas. Ato e procedimento administrativo não se confundem, assim como não se podem confundir o **procedimento de lançamento** (ou, mais precisamente, **procedimento preparatório do ato de lançamento**) com o **ato de lançamento** propriamente dito. O **procedimento de lançamento** é em muitos casos o pressuposto objetivo do ato de lançamento e incluirá diligências fiscalizatórias e apuratórias que servirão de suporte ao ato de lançamento. Nem sempre o ato de lançamento será precedido de procedimento, pois há casos em que a autoridade administrativa serve-se de elementos pré-fixados que dispensam procedimento próprio para a individualização da obrigação tributária. Isso ocorre, por exemplo, nos lançamentos *ex officio* de IPTU [...] em que o agente lançador simplesmente aplica aritmeticamente alíquotas a valores preexistentes em **planta de valores**, não se podendo, com propriedade, identificar **procedimento**.”

Trazendo essa lição para a taxa de ocupação: [1] para os casos de processo de inscrição (de ofício ou a pedido), o lançamento terá que ser precedido do **procedimento de lançamento**; [2] para quem já é inscrito,

por já ter a autoridade os elementos pré-fixados, dispensa-se o **procedimento de lançamento**, simplesmente sendo feita a atualização do valor (se for o caso) e o envio da guia de recolhimento ao ocupante (a exemplo do IPTU).

A notificação para pagamento, no primeiro caso, e a remessa da guia, no segundo, são os atos que dão eficácia ao mencionado lançamento.(26) O raciocínio, para este, é o mesmo do IPTU, para o qual o encaminhamento do carnê de recolhimento é suficiente para considerar o contribuinte notificado do lançamento.(27)

O que não se pode admitir é, após vencido o prazo sem o pagamento (em qualquer das duas hipóteses), enviar uma notificação (geralmente envolvendo vários exercícios) e somente a partir desta querer contar o prazo prescricional.

Se a credora utiliza de procedimentos administrativos para cobrança extrajudicial,(28) este fato, por si só, não interfere no prazo prescricional. A inscrição de dívida não tributária em Dívida Ativa somente suspende a prescrição pelo prazo máximo de cento e oitenta dias, ou até a distribuição da execução fiscal (se esta ocorrer antes).(29)

Embora a lei estabeleça o lançamento como sendo o termo para início do prazo prescricional, entre essa data e a apontada para o respectivo pagamento, o crédito não pode ser exigido judicialmente.(30) Contar a partir do lançamento atenta contra a natureza(31) do início da contagem do prazo da prescrição – *actio nata*. Com a ausência de pagamento ocorre a lesão ao direito da União, pelo descumprimento da prestação, fazendo surgir a pretensão e, conseqüentemente, o prazo prescricional.

Assim, somente a partir do vencimento é que começa a fluir o prazo prescricional.

Conclusão

A taxa de ocupação não tem natureza tributária, o que não impede que alguns institutos tributários possam ser utilizados para dar harmonia ao seu entendimento.

A efetiva ocupação (posse), e não meramente a inscrição nos cadastros da SPU, é que gera a obrigação de pagamento.

Há necessidade de se distinguir as situações dos ocupantes ainda não cadastrados, daqueles já cadastrados, para fins de procedimentos administrativos prévios à cobrança (diferença de lançamento para cada um deles) e o conseqüente prazo de prescrição.

O prazo decadencial passou para dez anos por força da Medida Provisória nº 1787, publicada no DOU de 30.12.1998.

Antes de 18.05.1998 o prazo prescricional para cobrança da taxa de ocupação é de cinco, e não de vinte anos. Mesmo após a Lei nº 10.852/2004, o início do prazo prescricional é a partir do não pagamento no vencimento, pois este é o momento da lesão ao direito da União (*actio nata*), e não o mencionado lançamento.

Referências bibliográficas

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, a. 49, v. 300, out. 1960.

MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial)**: 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Distinção científica entre prescrição e decadência. Um tributo à obra de Agnelo Amorim Filho. **Revista dos Tribunais**, a. 94, v. 836, jun. 2005.

Notas

1. "ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TAXAS DE OCUPAÇÃO PAGAS PELO PERÍODO POSTERIOR À TRANSFERÊNCIA DA POSSE E À ALIENAÇÃO DAS BENFEITÓRIAS. RESSARCIMENTO. 1. Realizada a alienação do direito à ocupação de terreno de marinha antes da Lei 9.636/98, o adquirente fica responsável pelo pagamento da taxa de ocupação de terreno de marinha, independentemente de comunicação à Secretaria de Patrimônio da União – SPU, pois, conforme interpretação do art. 128, parágrafo único, do Decreto-Lei 9.760/46, a situação de fato impera sobre a falta de inscrição no órgão competente. 2. É cabível o ressarcimento do alienante correspondente às taxas de ocupação de terreno de marinha pagas posteriormente à transferência do direito de ocupação. [...]" (TRF4, EINF 2006.72.00.002194-2, Segunda Seção, Relator Luiz Carlos de Castro Lugon, D.E. 29.10.2008)

2. "EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. TERRENO DE MARINHA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE ACOLHIDA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. – Admitida como perfectibilizada a transferência da ocupação sobre terreno de marinha, sobre o qual incide a cobrança da taxa respectiva, é de se acolher a exceção de pré-executividade apresentada em execução fiscal, haja vista a ilegitimidade passiva dos Executados. – Para esse fim, prescinde-se de averbação da transferência no registro de imóveis, na medida em que o registro da ocupação é ato administrativo precário, afeto à Secretaria do Patrimônio da União, e que a esta incumbe proceder à anotação das transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel (art. 7º, *caput* e § 7º, da Lei nº 9.636/98. – Ademais, a lei não impõe ao transmitente qualquer responsabilidade de comunicação posterior à União; antes, há previsão expressa de que tal obrigação incumbe ao adquirente, a teor do § 4º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87. [...]" (TRF4, AG 2008.04.00.000732-7, Quarta Turma, Relator Edgard Antonio Lippmann Júnior, D.E. 09.06.2008)

3. "§ 4º Concluída a transmissão, o adquirente deverá requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, observando-se, no caso de imóvel aforado, o disposto no art. 116 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946." (Incluído pela Lei nº 9.636, de 1998)

4. "[...] Comprovado que a propriedade do imóvel constricto há três anos da propositura da ação já não mais pertencia ao executado, ainda que pendente de transferência da titularidade no registro imobiliário, e inexistindo qualquer indício de fraude à execução e a credores, impõe-se a desconstituição da penhora, pois somente os bens patrimoniais do devedor respondem por suas dívidas. 3. Excepcionalmente nos embargos de terceiro, não havendo resistência à pretensão de afastamento da constrição do bem, poderá ser afastada a condenação do credor em honorários. 4. Configurada a resistência do credor embargado, por meio de contestação aos embargos de terceiro, é devida, no particular, a verba honorária à parte vencedora." (TRF4, AC 2007.72.12.001087-3, Segunda Turma, Relator Otávio Roberto Pamplona, D.E. 01.04.2009)

5. "Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), será, a partir do exercício de 1988, de: [...]" (Decreto-Lei nº 2.398/1987)

6. "Art. 47. Prescrevem em cinco anos os débitos para com a Fazenda Nacional decorrentes de receitas patrimoniais."

7. “Art. 47. Fica sujeita ao prazo de decadência de cinco anos a constituição, mediante lançamento, de créditos originados em receitas patrimoniais, que se submeterão ao prazo prescricional de cinco anos para a sua exigência.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o **caput** conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.

§ 2º Os débitos cujos créditos foram alcançados pela prescrição serão considerados apenas para o efeito da caracterização da ocorrência de caducidade de que trata o parágrafo único do art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei. (NR)”

8. “**Art. 47.** Fica sujeita ao prazo de decadência de cinco anos a constituição, mediante lançamento, de créditos originados em receitas patrimoniais, que se submeterão ao prazo prescricional de cinco anos para a sua exigência.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o **caput** conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.

§ 2º Os débitos cujos créditos foram alcançados pela prescrição serão considerados apenas para o efeito da caracterização da ocorrência de caducidade de que trata o parágrafo único do art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei. (NR)”

9. “Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos: **(Redação dada pela Lei nº 10.852, de 2004)**

I – decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e **(Incluído pela Lei nº 10.852, de 2004)**

II – prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento. **(Incluído pela Lei nº 10.852, de 2004)**

§ 1º O prazo de decadência de que trata o **caput** conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. **(Redação dada pela Lei nº 9.821, de 1999)**

§ 2º Os débitos cujos créditos foram alcançados pela prescrição serão considerados apenas para o efeito da caracterização da ocorrência de caducidade de que trata o parágrafo único do **art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946**, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei.” **(Redação dada pela Lei nº 9.821, de 1999)**

10. STJ, 2ª T. AgRg no REsp 1006133/SC, Rel. HUMBERTO MARTINS, j. 16.12.2008; TRF4, AMS 2003.72.00.007090-3, Primeira Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, D.E. 29.05.2007.

11. “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TERRENOS DE MARINHA. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PRESCRIÇÃO.

1. Ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte já se manifestaram a respeito da cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha, havendo uniformidade quanto ao entendimento de que: (a) após a publicação da Lei 9.636/98 (art. 47), foi instituída a prescrição quinquenal para a cobrança do aludido crédito; (b) o referido preceito legal foi modificado pela Lei 9.821/99, que passou a vigorar a partir do dia 24 de agosto de 1999, instituindo prazo decadencial de cinco anos para constituição do crédito, mediante lançamento, mantendo-se, todavia, o prazo prescricional quinquenal para a sua exigência; (c) com o advento da Lei 10.852/2004, publicada no DOU de 30 de março de 2004, houve nova alteração do art. 47 da Lei 9.636/98, ocasião em que foi estendido o prazo

decadencial para dez anos, mantido o lapso prescricional de cinco anos, a ser contado do lançamento.

2. A divergência diz respeito, no entanto, ao período anterior à vigência da Lei 9.636/98, havendo julgados nos quais se aplica o prazo prescricional vintenário previsto no art. 177 do Código Civil, no que divergem com outros precedentes em que se determina, com fundamento no princípio da isonomia, a aplicação da prescrição quinquenal contida no art. 1º do Decreto 20.910/32.

3. A relação de direito material que deu origem ao crédito em execução – taxa de ocupação de terrenos de marinha – é regida pelo Direito Administrativo, tornando inaplicável a prescrição de que trata o Código Civil.

4. Se, para os administrados exercerem o direito de ação em desfavor da Fazenda Pública, o prazo prescricional é de cinco anos, conforme previsão do art. 1º do Decreto 20.910/32, esse mesmo prazo, na ausência de previsão legal específica em sentido diverso, deve ser aplicado à Administração Pública, na cobrança dos créditos relativos à taxa de ocupação de terreno de marinha, em atenção ao princípio da isonomia, até a edição da Lei 9.636/98, a partir de quando a questão passou a ter disciplina própria.

5. Tem-se, assim, que o prazo prescricional para a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha, independentemente do período considerado, é quinquenal.

6. Esse prazo, após a edição da Lei 9.821/99, deve ser contado a partir do lançamento, conforme previsão legal. Antes, porém, passa a fluir desde a data do vencimento da dívida, pois, a partir desse momento – à míngua de disposição normativa determinando a prévia constituição do crédito mediante lançamento – a Fazenda Pública já poderia ajuizar a competente execução. [...]” (STJ, 1ª T. REsp 847099/RS, Rel. DENISE ARRUDA, j. 21.10.2008 – **negrito meu**). No mesmo sentido: TRF4, AC 2003.72.08.011134-4, Terceira Turma, Relator Loraci Flores de Lima, D.E. 28.03.2007.

12. REsp 995963/PE, Rel. ELIANA CALMON, j. 19/08/2008.

13. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 589.

14. “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. [...]

2. A orientação majoritária desta Corte Superior firmou-se no sentido de que é de cinco anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos decorrentes da aplicação de multa administrativa, se não houver previsão legal específica em sentido diverso, em face da aplicabilidade do Decreto 20.910/32.

3. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.061.001/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 6.10.2008; AgRg no Ag 889.000/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ de 24.10.2007; REsp 946.232/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 18.9.2007; REsp 775.117/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 11.9.2007. [...]” (AgRg no Ag 1016459/SP, Rel. DENISE ARRUDA, j. 04.12.2008).

15. “No passado (até a 11ª edição deste **Curso**) sustentávamos que, **não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais**, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral de que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á, pois, indagar do

tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público. [...] Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 1017-1019)

16. Destaca-se a divergência em relação ao prazo de decadência, tendo o STJ (REsp 847099) indicado sua instituição pela Lei 9.821/1999, quando o foi pela MP nº 1787/1998.

17. “ADMINISTRATIVO. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. CRÉDITOS PATRIMONIAIS DA FAZENDA. TAXA DE OCUPAÇÃO DE TERRENO DA MARINHA. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI 9.636/98.

1. [...]

2. Não há como dar aplicação retroativa a leis que fixem ou reduzam prazo prescricional ou decadencial. Também nesse domínio jurídico não se pode inovar, no plano normativo, conferindo eficácia atual a fato ocorrido no passado. No que se refere especificamente a prazos decadenciais (ou seja, prazos para exercício do direito, sob pena de caducidade), admitir-se a aplicação do novo regime normativo (que reduz prazo) sobre período de tempo já passado significaria, na prática, permitir que o legislador eliminasse, com efeito retroativo, a possibilidade de exercício do direito, o que equivale à eliminação do próprio direito.

3. A solução para o problema de direito intertemporal só pode ser uma: relativamente aos anteriores à nova lei, o prazo decadencial tem como termo inicial o da vigência da norma que o estabeleceu. Precedentes do STJ e do STF. [...]” (REsp 841689/AL, Rel. TEORI ALBINO ZAVASCKI – 1ª T, j. 06.03.2007)

18. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, a. 49, v. 300, out. 1960, p. 7-37.

19. A principal característica dos direitos potestativos “é o estado de **sujeição** que o seu exercício cria para outra ou outras pessoas, independentemente da vontade destas últimas, ou mesmo contra sua vontade”. Outra é que não corresponde a uma prestação. (AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, a. 49, v. 300, out. 1960. p. 12)

20. Esses tipos de tutelas, segundo o Autor, têm como principais características: [a] não pressupõem a existência de lesão a um direito; [b] não exige do réu uma prestação; busca apenas a formação, modificação ou extinção de um estado jurídico. (Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, a. 49, v. 300, out. 1960. p. 17).

21. AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, a. 49, v. 300, out. 1960. p. 19-20.

22. AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, ano 49, vol. 300, outubro de 1960. p. 18-19.

23. “Não é nem o direito subjetivo material da parte, nem o direito processual de ação que a prescrição atinge, é apenas a pretensão de obter a prestação devida por quem a descumpriu (*actio* romana ou ação em sentido material).” (THEODORO JÚNIOR, Humberto. Distinção científica entre prescrição e decadência. Um tributo à obra de Agnelo Amorim Filho. **Revista dos Tribunais**, a. 94, v. 836, jun. 2005. p. 58).

24. “Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.”

25. MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial)**: 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 201-203.

26. “A **eficácia do lançamento (ou mesmo do ato impositivo sancionatório)** decorre da notificação ao contribuinte, nos termos do art. 145 do CTN, que representa o modo através do qual o Estado expressa formalmente sua **pretensão (tributária ou sancionatória)** em face do cidadão, oportunizando-lhe deduzir, com efeito suspensivo, sua impugnação aos termos da pretensão fiscal e dando início ao processo de julgamento.” (MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial)**: 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 206)

27. STJ, decisão em recurso repetitivo, REsp. nº 1.111.124/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 22.04.2009.

28. “Apurada inadimplência do contribuinte, a GRPU adotará as seguintes providências: a) promoverá a cobrança administrativa da receita patrimonial não recolhida, com seus acréscimos legais; b) promoverá, na forma da lei, a inscrição do devedor no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais - CADIN, fato que impossibilita a realização de operações comerciais no âmbito da Administração Pública Federal, envolvendo os Órgãos das Administrações Direta e Indireta e a declaração de caducidade de aforamentos; e c) nos casos de aforamento, na forma da lei, decretará a caducidade do aforamento após inadimplência de três anos consecutivos; d) nos casos de inscrição de ocupação, promoverá, na forma da lei, o cancelamento da inscrição, viabilizando a adoção de medida judicial de reintegração de posse de seu imóvel; e) com o concurso da Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado, promoverá a inscrição na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de Execução Fiscal contra o devedor.” (Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=347&cat=73&sec=9>>. Acesso em: 25.06.2009).

29. Lei nº 6.830/1980, artigo 1º, § 3º: “A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo”.

30. Tratando-se de crédito tributário: “PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ITR E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PARA O SENAR. RECURSO ADMINISTRATIVO. IMPROVIMENTO. CONCESSÃO DE PRAZO PARA O PAGAMENTO DO DÉBITO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. VENCIMENTO DO DÉBITO. I – A prescrição da pretensão tributária inicia-se com o vencimento do crédito tributário regularmente constituído por declaração formal do contribuinte, pelo lançamento ou após julgamento de recurso administrativo. Precedentes: REsp nº 673.585/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 05.06.2006; REsp nº 671.219/RS, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJ de 30.06.2008; REsp nº 671043/PR, Rel. Min. DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJ de 17.09.2007; REsp nº 1.034.871/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJ de 04.11.2008. [...]” (AgRg nos EREsp 964331/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO – PRIMEIRA SEÇÃO, j. 27.05.2009, DJe 08.06.2009). No mesmo sentido: “EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. ITR. LANÇAMENTO DE OFÍCIO. TERMO A QUO. OCORRÊNCIA. [...] O prazo prescricional para a

cobrança executiva do crédito tributário constituído por lançamento de ofício inicia-se a partir do prazo concedido ao sujeito passivo para o pagamento administrativo da exação ou interposição de impugnação. [...]” (TRF4, AC 2009.71.99.001894-1, Primeira Turma, Relator Vilson Darós, D.E. 12.05.2009)

31. “É sempre bom ter presente que o legislador não fica jungido às construções teóricas do doutrinador, quando busca disciplinar concretamente as relações sociais por meio do direito positivo. Ao jurista é que cabe conformar suas teorias à nova ordem jurídica imposta pelo legislador. Este só não pode ir contra a natureza da coisa” (THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Distinção científica entre prescrição e decadência. Um tributo à obra de Agnelo Amorim Filho*. Revista dos Tribunais, ano 94, vol. 836, junho de 2005, p. 68).

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

MICHELOTI, Marcelo Adriano. *Taxa de ocupação de terrenos de marinha: fato gerador, procedimento de cobrança e prescrição*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 32, outubro. 2009. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao032/marcelo_micheloti.html >
Acesso em: 04 ago. 2010.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS